



R C5 22

МОГУЋНОСТИ ПРИМЕНЕ РЕГУЛАТИВЕ 347/2013 У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

**БИЈАНА ТРИВИЋ*, МИЛИЦА БРКИЋ-ВУКОВЉАК, ПЕТАР МАКСИМОВИЋ,
АЦА ВУЧКОВИЋ
АГЕНЦИЈА ЗА ЕНЕРГЕТИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

БЕОГРАД

СРБИЈА

Кратак садржај — Регулатива 347/2013 даје смернице за развој транс-европске енергетске инфраструктуре тако што даје критеријуме за одређивање приоритета који се користе приликом идентификовања пројеката од заједничког интереса, а то су стратегијски важни транс-европски енергетски коридори из области електричне енергије, природног гаса, нафте, као и паметних мрежа и угљен-диоксид мрежа. Ова Регулатива појашњава и начине за ефикасније добијање дозвола за изградњу ових пројеката.

У овом раду ће бити описане могућности примене Регулативе 347/2013 у Републици Србији.

Кључне речи — Инфраструктура - Пројекат од заједничког интереса - Добијање дозвола

1 УВОД

Регулатива 347/2013 Европске Комисије, која даје смернице за развој транс-европске енергетске инфраструктурне мреже, ступила је на снагу у државама чланицама Европске Уније 17. априла 2013. године.

Ступањем на снагу Регулативе 347/2013 долази до ступања ван снаге Регулативе 1364/2006 Европске Комисије о смерницама за развој транс-европске енергетске инфраструктурне мреже, а истовремено долази до измена у Регулативи 713/2009 Европске комисије о оснивању ACER (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators*) и Регулативи 714/2009 Европске Комисије о условима приступа мрежама електричне енергије и Регулативи 715/2009 Европске Комисије о условима приступа мрежама природног гаса¹.

* Терезије 5/V, 11000 Београд, Србија, тел:+381 11 6350 665, e-mail: biljana.trivic@aers.rs

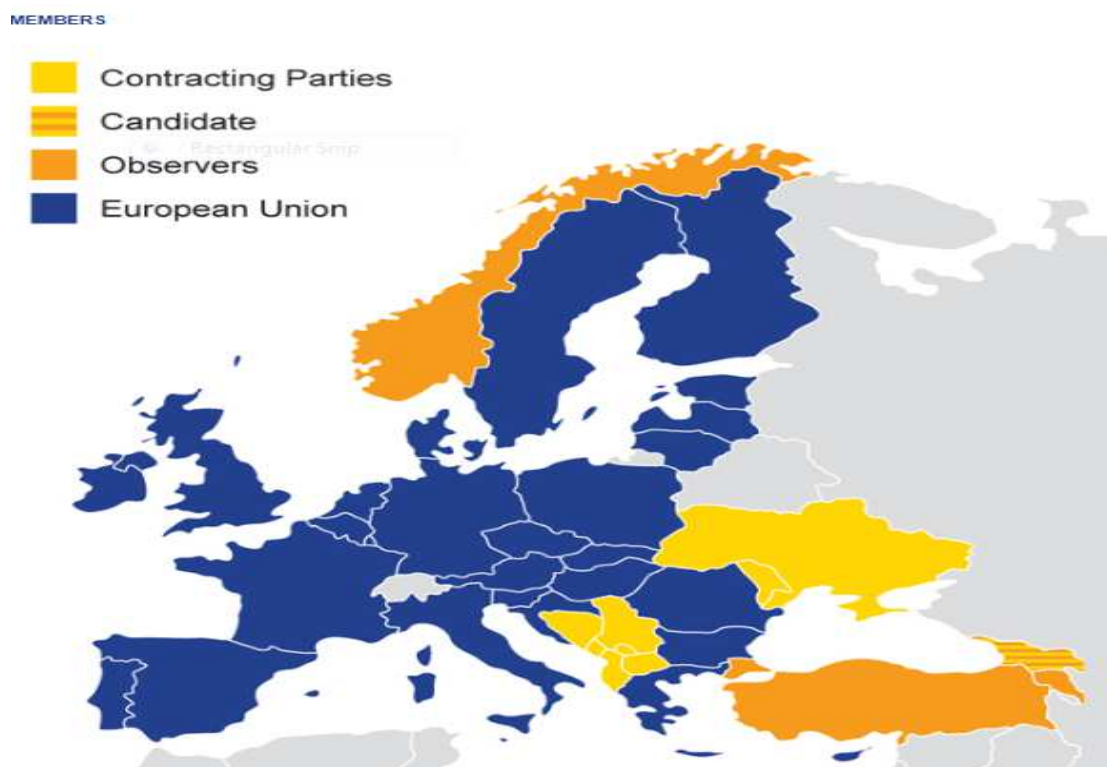
¹ Овај рад је се односи само на пројекте из области електричне енергије

1.1 Енергетска Заједница

Енергетска Заједница је интернационална организација основана 2006. године чији је главни циљ ширење енергетског тржишта из држава чланица Европске Уније на регион југоисточне Европе и шире, а у складу са већ дефинисаним и важећим правним прописима Европске Уније. Енергетске Заједнице (слика 1) има 8 Уговорних Страна, а то су: Република Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија, Албанија, Косово, Украјина и Молдавија. Кандидат за Уговорну Страну је Грузија, док статус посматрача имају Турска, Јерменија и Норвешка.

Један од најбитнијих задатака Енергетске Заједнице је да привуче нове инвестиције у развој енергетске инфраструктуре (пре свега у развој производних капацитета и развој енергетских мрежа), а све у циљу обезбеђивања сигурног и континуираног енергетског снабдевања које је веома важно за економски развој и социјалну стабилност појединачних Уговорних страна, а затим целог региона и целе Европе.

Поред овог основног циља Енергетска Заједница има задатак да помогне креирању заједничког енергетског тржишта и повећању могућности за развијање конкуренције, повећању сигурности снабдевања, а да се при том води рачуна о заштити животне средине.



Слика 1. Енергетска Заједница (преузето са https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME)

Због свега горенаведеног Уговорне стране које чине Енергетску Заједницу имају обавезу да изврше адаптацију Регулатива, Директива и закона које доноси Европска Комисија и које се већ користе у државама чланицама Европске Уније и да их прилагоде својим правним оквирима. До сада је у Енергетској Заједници прилагођено 25 закона који се баве различитим областима енергетике: природним гасом, електричном енергијом, нафтом, сигурношћу снабдевања, обновљивим изворима електричне енергије, енергетском ефикасношћу итд. Енергетска

Заједница након адаптације Регулатива, Директива и закона прати њихово спровођење и примену у свим Уговорним странама.

Што се тиче правног оквира за развој великих инфраструктурних пројеката у Енергетској Заједници, након што је Регулатива 347/2013 ступила на снагу у државама чланицама Европске Уније, Савет Министара Уговорних страна Енергетске Заједнице је 16. октобра 2015. донео је Консолидовану² Регулативу 347/2013 (у даљем тексту: Консолидована Регулатива) која је прилагођена специфичностима Енергетске Заједнице.

2 ЗНАЧАЈНИ ИНФРАСТРУКТУРНИ ПРОЈЕКТИ

Консолидована Регулатива дефинише критеријуме за идентификовање инфраструктурних пројеката који су од значаја за Енергетску Заједницу тзв. *PECI* пројекти (*Projects of Energy Community Interest*). То су стратегијски важни транс-европски енергетски коридори из области електричне енергије³, природног гаса, нафте, као и паметних мрежа и угљен-диоксид мрежа. Поред *PECI* пројеката, дефинишу се и *PMI* пројекти (*Projects of Mutual Interests*), а то су они пројекти који поред значаја за Уговорне Стране Енергетске Заједнице имају значај и за државе чланице Европске Уније (углавном су то интерконективни пројекти на границама између држава Уговорних Страна Енергетске Заједнице и држава чланица Европске Уније). Ова Регулатива појашњава и начине за ефикасније добијање дозвола за изградњу ових пројеката и даје могућност за њихово олакшано финансирање. Селекције *PECI* и *PMI* пројеката ради се сваке две године и све фазе у процесу квалификовања пројеката и њихове селекције дефинисану су Регулативом.

У 2016. години направљена је прелиминарна листа *PECI* и *PMI* пројеката од стране *PECI* групе за електричну енергију и за природни гас која је формирана у оквиру Енергетске Заједнице и коју чине представници из свих Уговорних Страна. У изради прелиминарне листе учествовали су и Енергетска Заједница, Европска Комисија и из свих држава Уговорних Страна надлежна министарства, Национална регулаторна тела, оператори преносних и транспортних система. У октобру 2016. године Савет Министара је након прихватања прелиминарне листе објавио коначну листу *PECI* и *PMI* пројеката. У области електричне енергије та листа садржи следеће пројекте:

1. (E1_1) 400 kV ДВ Панчево (Србија) – Решица (Румунија)
2. (E1_1) 400 kV ДВ Крагујевац (Србија) – Краљево (Србија)
3. (E1_1) 400 kV ДВ Обреновац (Србија) – Бајина Башта (Србија)
4. (E1_1) 400 kV ДВ Бајина Башта (Србија) – Вишеград (Босна и Херцеговина) – Пљевља (Црна Гора)
5. (E1_3) део мреже у Црној Гори
6. (E1_13) 400 kV ДВ Битола (Македонија) – Елбасан (Албанија)

3 ОБЛАСТИ КОЈЕ ОБРАЂУЈЕ КОНСОЛИДОВАНА РЕГУЛАТИВА

Иако је препозната потреба за изградњом великог броја инфраструктурних пројеката који су од значаја за Уговорне стране Енергетске Заједнице у циљу постизања заједничког тржишта електричне енергије и повећане сигурности снабдевања, инвестициони пројекти су и даље често у великом заостатку или су се дешава да буду потпуно отказани. Најчешћи разлози за то су компликоване процедуре за исходавање дозвола за изградњу, регулаторне баријере или проблеми финансирања пројеката. Сврха ове Регулативе је да убрза и поједностави процес исходавања дозвола и олакша инвестирање у енергетску инфраструктуру. У складу са тим Консолидована Регулатива може се поделити у три дела која обрађује (поред дефинисања

² У раду се даље мисли на Консолидовану Регулативу 347/2013

³ Овај рад је се односи само на пројекте из области електричне енергије

критеријума за идентификовање *PECI* и *PMI* пројеката), а то су: исходовање дозвола за изградњу инвестиционих пројекта, регулаторни третман инвестиционих пројеката и финансирање инвестиционих пројеката.

3.1 Исходовање дозвола за изградњу инвестиционих пројеката

До 30. јуна 2017. године је у члану 8.1. Регулative предвиђено формирање “one-stop-shop” тј. Надлежног тела у свакој држави Уговорној Страни, чија сврха је да помогне при исходовању дозвола за изградњу инвестиционих пројеката. Регулative дефинише три могуће шеме за формирање Надлежног тела:

- Интегрисана шема – само једно тело одлучује о издавању дозвола док остали дају само своје мишљење;
- Координисана шема – више тела заједно одлучује о издавању дозвола, а једно тело координира свим осталим телима;
- Колаборативна шема – једно тело доноси одлуку која је заснована на свим заједничким мишљењима.

Консолидованом Регулativeм су дефинисана задужења Надлежног тела, свих осталих тела која учествују у процесу исходовања дозвола као и задужења промотера пројекта тј. инвеститора или стране која је задужена за изградњу пројекта.

Такође, Консолидованом Регулativeм је предвиђено и убрзавање процеса исходовања дозвола тако да просечно време које је потребно за прибављање свих дозвола за изградњу буде смањено на 3,5 године.

3.2 Регулаторни третман инвестиционих пројеката

Велики инфраструктурни пројекти су приликом изградње често изложени ризицима који могу да се поделе у две групе:

- ризици везани за техничке карактеристике тзв. *специфични ризици* и
- ризици везани за институционалне карактеристике тзв. *системски ризици*.

Специфични ризици се односе на одређен пројекат и то су могу бити ризици везани за животни век пројекта или за разне фазе изградње пројекта од конструкције до пуштања у рад.

Системски ризици су везани за разне административне потешкоће, законске баријере, финансирање пројекта, повратак уложених финансијских средстава и сл.

Главна разлика између ове две врсте ризика је што су специфични ризици углавном ван контроле јавних институција за разлику од системских ризика који су углавном под њиховом контролом и утицајем.

За сваки нови инфраструктурни пројекат потребно је идентификовати обе групе ризика.

Консолидованом Регулativeм даје смернице за превазилажење проблема који постоје код обе групе ризика. У овом сегменту велики значај имају национална регулаторна тела, па Регулative дефинише и подстицаје које би национална регулаторна тела требало да примене да би омогућили реализацију пројекта.

Најчешћи ризик са којим се сусрећу потенцијали инвеститори је могућност неповрата уложених финансијских средстава у пројекат. Због тога је ACER у децембру 2015. Издао препоруке за коришћење *Cross Border Cost Allocation* (CBCA) методологије, која даје могућност прерасподеле трошкова између земаља које учествују у реализацији новог

инфраструктурног пројекта или не учествују у његовој реализацији али је процењено да могу имати користи од његове реализације.

Консолидованом Регулативом је дефинисано да свака држава која учествује у реализацији пројекта или има користи од реализације пројекта подноси захтев за СВСА својим националним регулаторним телима која у року од 6 месеци морају да донесу заједничку одлуку о прерасподели трошкова. Уколико се одлука не донесе у предвиђеном року, тада Одбор регулатора Енергетске Заједнице - *Energy Community Regulatory Board* преузима на себе доношење одлуке које мора бити завршено у року од 5 месеци (укупно 11 месеци од дана подношења захтева).

Да би се поднео захтев за СВСА мора бити задовољен један од следећих услова:

- да су дугорочне користи од реализације пројекта веће од трошкова на регионалном нивоу;
- да нека друга (суседна) држава има већу корист од пројекта него држава у којој се реализује пројекат и која треба да финансира пројекат и
- да су трошкови већи од процењене користи коју пројекат доноси или су трошкови реализације пројекта већи од финансијских могућности државе.

Не постоји јасно дефинисана методологија која се користи приликом процене и одлучивања о СВСА већ се сваки случај разматра сам за себе.

Тренутно у Уговорним странама Енергетске Заједнице још увек није поднет ни један захтев за СВСА.

Ова методологија се користи и у Европској Унији где према Регулативи 347/2013 ACER има право да донесе одлуку о прерасподели трошкова уколико национална регулаторна тела не донесу заједничку одлуку. У државама чланицама Европске Уније постоји неколико примера где су национална регулаторна тела заједно донела одлука о СВСА, међутим постоје и примери када национална регулаторна тела нису могла да донесу заједничку одлуку, па је била потребна да ACER интервенише. Пример за то у области електричне енергије је случај LitPol – интерконективни далековод између Литваније и Пољске. ACER је своју одлуку о овом случају објавио на својој интернет страници.

3.3 Финансирање инвестиционих пројеката

За изградњу сваког инфраструктурног пројекта потребно је да се уради *cost-benefit* анализа тј. анализа трошкова и користи. Удружење европских оператора преносног система за електричну енергију ENTSO-E (*European Network Transmission System Operators for Electricity*) је развило СВА методологију која се користи за ове анализе.

Уколико се покаже да постоји финансијска разлика тј. постоји ризик да трошкови реализације пројекта не могу бити повраћени кроз тарифе, тада промотери пројекта имају могућност да за недостајућа средства поднесу захтев код фондова Европске Уније као што су Neighbourhood Investment Facility (NIF) за источне европске земље и Western Balkans Investment Framework (WBIF) за земље Западног Балкана.

4 ОПИС ТРЕНУТНОГ СТАЊА У ОБЛАСТИ ИНВЕСТИЦИЈА У СЕКТОРУ ЕЛЕКТРИЧНЕ ЕНЕРГИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

4.1 Производња електричне енергије

Постојећи производни капацитети су недовољни су да задовоље укупне потребе целе државе, што је посебно изражено у зимским месецима када је због недостатка сопствене производње

повећан увоз електричне енергије. Већина производних јединица, посебно у случају термоелектрана, су технолошки старе и потребно је да ускоро буду замењене тако да се изграде нове производне јединице или да се постојеће ревитализују. Било који од предвиђених процеса захтева нове инвестиције.

Што се тиче обновљивих извора електричне енергије - изражен је велики интерес инвеститора за све врсте обновљивих извора, посебно ветроелектрана и соларних електрана. Код изградње ветропаркова велике снаге предвиђа се њихово прикључење на преносни систем. На дистрибутивном систему се повећава број прикључених производних капацитета мање снаге са доминантним учешћем малих хидроелектрана. Пораст електричне енергије произведене из обновљивих извора, ће у блиској будућности донети са собом и потребу инвестирања у области складиштења електричне енергије. Све ово захтева додатне инвестиције и улагање у преносни и дистрибутивни систем.

Велики проблем за потенцијалне инвеститоре представљају административне процедуре које су често беспотребно дуге и недовољно ефикасне. Овај проблем је у Републици Србији делимично решен обједињеном процедуром, која је прописана и Законом о планирању и изградњи где је инвеститорима омогућено да на једном месту покрећу одређене фазе при реализацији жељене инвестиције.

4.2 Инвестиционо окружење

Електроенергетски систем Републике Србије тренутно задовољава критеријуме сигурности снабдевања и потреба за трговином електричне енергије. Развој система, преносног и дистрибутивног, ће бити неопходан због потреба за повећањем производње из обновљивих извора електричне енергије и децентрализације производње и потрошње. Такође, постоји потреба за будућим инвестицијама због даљег развоја тржишта електричне енергије у Републици Србији и спајања са регионалним европским тржиштем, а затим и целим европским тржиштем електричне енергије. Због тога се планови развоја преносне мреже у Србији морају усклађивати са планом развоја европске електроенергетске мреже *Ten Years Network Development Plan* (TYNDP), који је усклађен на европском нивоу и који ENTSO-E доноси сваке године за период од наредних десет година.

У Републици Србији постоји проблем у планирању развоја енергетске инфраструктуре јер развојни планови у енергетском сектору често нису усаглашени са просторним плановима који су у надлежности локалне управе. Такође, приоритети који се постављају приликом одређивања нових развојних пројеката у области енергетике често зависе од тренутне политике у држави и због тога долази до промена приоритета у реализацији одређених пројеката.

4.3 Тржиште електричне енергије и цене електричне енергије

На тржишту електричне енергије доминантан положај има Електропривреда Републике Србије која у свом власништву има највеће производне јединице, па улагање потенцијалних инвеститора у нове производне јединице, које нису обновљиви извори електричне енергије и немају подстицаје од државе, представља ризик.

5 МОГУЋНОСТИ ПРИМЕНЕ КОНСОЛИДОВАНЕ РЕГУЛАТИВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

5.1 Правни оквир за развој великих инфраструктурних пројеката у Републици Србији

Консолидована Регулатива служи као правни оквир и једна врста помоћи да се превазиђу потешкоће са којима се сусрећу потенцијални инвеститори приликом изградње стратешки значајних инфраструктурних пројеката.

Поред проблема описаних у Поглављу 4 потенцијални инвеститори у Републици Србији сусрећу се са разним другим проблемима у свим фазама планирања и изградње пројекта, а углавном су ти проблеми везани за административне и законске препреке. Неки од тих проблема су:

- тренутни Закон о планирању и изградњи не препознаје приоритетне пројекте које су од стратешког националног значаја. Постоји обједињена процедура која се односи искључиво на Закон о планирању и изградњи и која поред добрих страна, првенствено убрзаног процеса и смањене администрације, има и недостатака тако да постоји простор за њено унапређење;
- обједињеном процедуром није предвиђено да се приликом подношења захтева за изградњу пројекта подноси и Студија о утицају пројекта на животну средину што представља недостатак јер је за енергетске пројекте утицај на животну средину од великог значаја;
- од три понуђене шеме за формирање Надлежног тела описаних у поглављу 3.1 у Републици Србији се може применити само трећа шема јер претходне две шеме нису у складу са правним системом Републике Србије;
- локацијски услови тј. јавна исправа која садржи податке о могућностима и ограничењу градње на катастарској парцели која испуњава услове за грађевинску парцелу, а садржи све услове за израду техничке документације се издају на период од годину дана који је често недовољан;
- локална самоуправа треба да доноси за своју територијалну јединицу просторни план који одређује смернице за развој и намену површина. Често се јавља проблем јер локална самоуправа нема израђену планску документацију, што отежава и успорава процес исходавања дозвола за изградњу.

5.2 Трансбалкански коридор

Један од најбитнијих пројеката у Републици Србији, од великог националног и пан-европског значаја је пројекат за пренос електричне енергије 400 kV напонског нивоа назван Трансбалкански коридор који ће се протезати од Румуније, преко Републике Србије, Босне и Херцеговине, Црне Горе и подморског кабла до Италије. Овај пројекат поред тога што омогућава спајање тржишта источне и западне Европе, повећава и сигурност снабдевања домаћих потрошача електричном енергијом.

Деонице Трансбалканског коридора ће се протезати од североисточног до југозападног дела Републике Србије. Осим изградње нових далековаода у Републици Србији и подизања делова преносне мреже са 220 kV на напонски ниво од 400 kV, предвиђена је и изградња интерконективних далековаода између Републике Србије и Румуније, Републике Србије и Босне и Херцеговине, Републике Србије и Црне Горе и подводног кабла између Црне Горе и Италије. Веома је важно напоменути да првих пет прихваћених *PECI* пројекта приказаних у Поглављу 2 заједно чине све четири секције Трансбалканског коридора што показује његов пан-европски значај.

Акционарско друштво Електромрежа Србије је у 2016. години почела са изградњом прве секције Трансбалканског коридора тј. интерконективног далековаода напонског нивоа 400 kV који повезује Републику Србију и Румунију.

6 ЗАКЉУЧАК

Из свега горенаведеног може се закључити да је у Републици Србији потребно увести многе промене у циљу подстицања развоја енергетске инфраструктуре. Пре свега се мисли на убрзавање процеса добијања дозвола за изградњу. Потенцијалним инвеститорима потребно је омогућити да неометано и убрзано обављају административне послове, а то значи укидање

свих могућих препрека за инвестиционе активности које обезбеђују енергетску стабилност државе, а и читавог региона југоисточне Европе.

Веома битно је напоменути да Консолидована Регулатива даје могућност прерасподеле трошкова између земаља које учествују у реализацији новог инфраструктурног пројекта или не учествују у његовој реализацији али је процењено да могу имати користи од његове реализације. Због тога је неопходно да се све надлежне институције упознају са проблемима потенцијалних инвеститора да би биле у могућности да помогну развој енергетске инфраструктуре.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009 Incorporated and adapted by Ministerial Council Decision 2015/09/MC-EnC of 16 October 2015 on the implementation of Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure
- [2] Cost Benefit Analysis Methodology CBA 1.0 for TYNDP Project Assessment
- [3] Recommendations 05/2015 of Agency for the Cooperation of Energy Regulators on Good Practices for the Treatment of the Investment Requests, for Electricity and Gas Projects of Common Interest
- [4] Закон о планирању и изградњи ("Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014)
- [5] Закон о утврђивању јавног интереса и посебни поступцима експропријациле и прибављања документације ради реализације изградње система за пренос електричне енергије 400 kV напонскг нивоа „Трансбалкански коридор“ – прва фаза
- [6] https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME (web site Енергетске Заједнице)

POSSIBILITIES FOR IMPLEMENTATION OF REGULATION 347/2013 IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**BILJANA TRIVIĆ, MILICA BRKIĆ-VUKOVLJAK, PETAR MAKSIMOVIĆ,
ACA VUČKOVIĆ**
ENERGY AGENCY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

BELGRADE

SERBIA

Abstract — Regulation 347/2013 gives guidelines for the development of Trans-European infrastructure by giving priority criteria which are used whne identifying projects of common interest and these are Trans-European corridors of strategic importance in eletricity, natural gas and oil sectors, as well as smart grids and CO2 networks. This Regulation also explains means for more efficient issuance of permits for construction related to these projects.

The possibilities for implementation of Regulation 347/2013 in the Republic of Serbia are described in this paper.

Key words — Infrastructure – Project of common interest – Issuance of permits